INTERDEPARTMENTAL COMMITTEE ON LAND

1987 ANNUAL REPORT

PREPARED BY
ICL SECRETARIAT
CONSERVATION AND PROTECTION
ENVIRONMENT CANADA

APRIL 1988

For additional copies of this report, contact:

ICL Secretariat
Environment Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0H3
(819) 994-5159

90-06370/

TABLE OF CONTENTS

Page

The Interdepartmental Committee on Land (ICL)

ICL Activities in 1987 2

A) Departmental Implementation of the Federal Policy on Land Use (FPLU) 2

i) Programs that Affect Land Use 2

ii) Policies and Strategies 3

iii) Departmental Environmental Screening Processes 4

iv) Directives Manuals 5

v) Training Modules 7

B) Guideline Interpretation and Implementation Procedures 7

C) Federal-Provincial/Territorial Liaison 7

The Coming Years: A Look Ahead 8

i) Policy Revision 8

ii) Liaison with Interdepartmental Committees 9

iii) Environment and the Economy 9

iv) Canadian Environmental Protection Act 10

THE INTERDEPARTMENTAL COMMITTEE ON LAND

The Interdepartmental Committee on Land (ICL) was established by Cabinet in 1980 to serve as the federal focal point for the implementation of the Federal Policy on Land Use (FPLU) and be the coordination centre for federal-provincial/territorial discussions on land use matters. The ICL reports to the Minister of the Environment, the Honourable Tom McMillan, who has the responsibility for the FPLU. The ICL is chaired by Mrs. Lorette Goulet, Assistant Deputy Minister, Conservation and Protection, Environment Canada.

The FPLU is designed to guide the activities of the federal government and their effects on the use of private and public land throughout Canada. The Policy Goal is to ensure that federal policies and programs contribute to the wise use of Canada's land resources. All federal departments and agencies are required to adopt the FPLU and take it into consideration in the development, implementation and management of their policies and programs.

Committee membership consists of those departments and agencies whose activities have the greatest potential to affect land and land use in Canada. They are:

Environment (Chairperson and Secretariat)
Agriculture
Canadian Forestry Service
Canada Mortgage and Housing Corporation
Energy, Mines and Resources
Finance
Fisheries and Oceans
Indian Affairs and Northern Development
National Defence
Public Works
Regional Industrial Expansion
Science and Technology
Transport
Treasury Board

Departments which are not members can and do attend when agenda items arise concerning their activities related to land use. Secretariat services are provided by the Sustainable Development Branch, Canadian Wildlife Service, Environment Canada.

ICL ACTIVITIES IN 1987

The mandate of the ICL is to advise on the implementation, effectiveness and possible revisions to the FPLU. In 1987, the ICL activities focused on the identification and evaluation of those federal programs that affect land use, directly or indirectly, across Canada, and on the development of means to implement the Policy. The three major thrusts were:

A) **Departmental Implementation of the FPLU** - to focus FPLU implementation at the planning and development stages of activities in each department, using existing operational processes;

B) **Guidelines Interpretation and Implementation Procedures** - to develop explanations for programs managers on how to implement the FPLU guidelines;

C) **Federal-Provincial/Territorial Liaison** - to strengthen federal-provincial/territorial liaison concerning land use issues.

Highlights of developments in these three areas over the last year are presented below.

A) Departmental Implementation of the FPLU

Implementation of the FPLU must be accomplished through a variety of means due to the wide range of federal activities that have potential to impact on the land resources. This implementation can be accomplished through the amendment or development of policies, strategies and programs or bythe development of more specific screening procedures and project approval measures.

i) Programs that Affect Land Use

In 1987, research was completed that surveyed federal programs for their possible effects (positive or negative as determined by the FPLU) on land use in Canada. This research identified and described the 100 federal programs with the greatest potential to influence the nation's land resource. Over $9.7 billion was spent in the 1987-88 fiscal year by those 100 federal programs, more than one-quarter of the federal government's discretionary spending (as opposed to statutory expenditures). The magnitude of this expenditure underlines the important role that the FPLU can play to ensure that federal policies and programs and the management of federal Crown lands contribute to the proper use of the nation's land resource. The objective of the Policy also complements the Environment/Economy Initiative as it

promotes the long-term sustainability of Canada's resources, an essential element of our economic health. The results and individual program analyses were published in an ICL report titled "Federal Programs With the Potential to Significantly Affect Canada's Land Resource". This report is used to increase awareness of the FPLU within all federal agencies.

An example of a program with potential to significantly affect Canada's land is the **Canadian Wheat Board delivery quota policy**. In June 1987, the Canadian Wheat Board established a committee to review the delivery quota system. The land area-based system has been criticized for encouraging (land-damaging) summerfallow practices associated with land degradation, limiting land devoted to forage crops, failing to recognize the productivity differences of prairie farmland, and providing an incentive for farmers to plant marginal lands that in some cases, are quality wildlife habitat. The Department of the Environment, in support of the FPLU, recommended the change from a land area-based system to one based on grain inventory. The proposed changes should help preserve wildlife habitats end promote better land management decisions by prairie farmers.

ii) Policies and Strategies

In 1987, the Department of Communications in consultation with an interdepartmental committee initiated the development of a **federal policy for archaeological resources** under federal control. This brings the federal government into accord with provincial/territorial governments. The ICL was consulted early in the development of the Policy to ensure that the FPLU was applied to federal heritage lands. Formal review of a discussion paper was requested as a major part of the interdepartmental consultation process. The proposed Policy should receive Cabinet approval in 1988.

As a direct result of the Pearse Inquiry Report, "Currents of Change", the Department of the Environment chaired an interdepartmental task force to prepare the **Federal Water Policy**. During the consultation process, the ICL sought to ensure that the proposed policy complemented the FPLU with regard to the land/water interface, and sought coordination and liaison between the ICL and the Interdepartmental Committee on Water. On November 4, 1987 the Federal Water Policy was released.

The Department of Fisheries and Oceans released its **Fish Habitat Management Policy**. The ICL participated in the consultation process to develop this Policy which is fully compatible with the FPLU in content, approach and integration of fish habitat with other land uses.

The **North American Waterfowl Management Plan** includes a Prairie Habitat Joint Venture to improve waterfowl habitat in prairie Canada with expenditures of $1 billion over 15 years. The continent-wide expenditures are $1.5 billion. The Joint Venture's goal is to improve the quality of wetlands and upland nesting cover affected by intensification of agriculture. One objective is to improve soil and water conservation practices by farmers to enhance waterfowl habitat. The implications for land use and land management practices could be significant. The Plan has the prospect of influencing the agricultural sector particularly by providing an alternate means of income to some farmers. The ICL has provided an interdepartmental forum for initial liaison for the Plan and has kept departments up-to-date on its progress.

iii) Departmental Screening Processes

Since the nature of projects varies from department to department, as do the environmental and land use implications, each department designs and implements somewhat different procedures. The ICL resolved to ensure that the consideration of the effects of projects on land use would be fully incorporated into these procedures. Screening procedures are used by departments with activities linked to specific projects in distinct locations.

The **Department of Public Works** (DPW) and the **Department of Energy Mines and Resources** (EMR) were the first to amend their screening procedures to fully recognize the FPLU and to incorporate all of the land use considerations of the Policy into their processes for some of their programs. The comprehensive screening procedure of DPW's real estate and property management oriented programs have been modified to reflect FPLU concerns. EMR is re-designing its process and, following consultations with the ICL, is ensuring that land use impacts are being fully considered by project managers.

Several other departments are developing project screening procedures based on the FPLU. The **Department of the Environment** (DOE) produced a draft document outlining DOE's role, both in screening its own programs, and in contributing information and advice to the screening procedures of other agencies. The land use concerns and the requirements of the FPLU are being considered along with other federal policies. DOE is proceeding to design or amend existing project screening procedures in the various Services (Conservation and Protection, Parks, Atmospheric Environment).

The **Department of Fisheries and Oceans** has developed a screening guide and process for Small Craft Harbour projects, which fully recognizes the FPLU and incorporates the land use considerations of the Policy into all aspects of the process and the screening questionnaire.

The effects of projects on surrounding lands and the impacts of land acquisition and disposal are being taken into account. The documentation of the impact of projects will be provided to the ICL on a semi-annual basis. The complete text of the FPLU is included in the screening guide.

The **Department of National Defence** is in the process of revising its Canadian Forces Administrative Order (CFAO 36-50 Environmental Protection Management) to recognize and reflect the concerns of the FPLU.

The **Canadian Forestry Service** of the Department of Agriculture has developed "Guidelines for Environmental Screening of Program Activities" which do not as yet include land use concerns. Efforts are being made through the ICL to include the FPLU.

Other departments and agencies, including **Transport**, **Indian Affairs and Northern Development**, **Canada Mortgage and Housing**, and **Agriculture** are working towards developing screening procedures which would effectively implement the FPLU. The early consideration of the effects of federal policies, programs and projects on land use by the responsible federal program managers will help achieve the FPLU goal of ensuring that the federal government contributes to the wise use of Canada's land resource. The ICL has made significant progress over the past year in realizing this goal.

iv) Directives Manuals

While the use of screening procedures is suitable for those departments whose work is made up of distinct projects in specific locations, it is less suited to some departments which deal in policy, federal-provincial/territorial agreements or in financial programs. In such cases, program managers can consider the land use impacts in planning and implementing their programs through the use of departmental manuals. In most cases, the directions to program managers are contained in departmental directives or administration manuals. These contain the procedures, constraints, and considerations to be applied by managers in carrying out departmental functions. The inclusion of the terms of the FPLU in such manuals as factors to be taken into account in program planning would not only inform managers, but provide the necessary authorization to managers for making changes to programs to incorporate land use concerns.

A good example of implementation of the FPLU in directives manuals is that of the **Department of Regional Industrial Expansion** (DRIE). The ICL, in consultation with DRIE, has developed draft land policy statements for possible inclusion as policy directives in the manual used by all managers in program/project authorization. Final approval is pending departmental re-organization.

The inclusion of FPLU concerns in federal-provincial economic development programs is a more specific example of applying a directives manual. For some time, there have been serious concerns over the environmental impacts of agricultural drainage funded through federal-provincial, cost-shared programs. The ICL has taken a series of actions to achieve an improved review process which will ensure that in the future the federal government contributes only to environmentally sound land drainage. Based on ICL intervention, DRIE committed itself to ensuring that any future cost-shared agreements involving land drainage will contain thorough environmental and economic review procedures. In addition, the ICL through DOE has held recent discussions with the Government of Ontario towards environmentally sound agricultural drainage. In these discussions, it was made clear that future federal funding of drainage should first support comprehensive biophysical and benefit-cost studies of drainage programs as a whole and, where necessary, of individual drainage projects.

The current Environment/Economy Integration (E/EI) approach to economic development can also be emphasized by FPLU implementation. Land use concerns expressed in the Policy contribute to the key objectives of sustainable development and environmental quality presented by the Brundtland World Commission on Environment and Development and the National Task Force on Environment and Economy. The **Department of Indian Affairs and Northern Development** includes E/EI considerations in its federal-territorial agreements. Subsidiary agreements under the Northwest Territories Economic Development Agreement now require that projects demonstrate successful integration of environmental and economic considerations which relate to land use concerns as expressed in the FPLU.

The **Department of Communications** is also considering applying the FPLU to its application process for radio transmission towers. A recent example is the series of Canadian Radio Television Commission (CRTC) hearings on the construction of radio transmission towers on specialty croplands in the Niagara Peninsula. Prior to the hearings, the ICL informed the CRTC about the FPLU and the fact that it applies to all federal policies and programs, including Regulations. In particular, the attention of the CRTC was drawn to FPLU Guideline 5.2 (minimize the conversion of high capability agricultural lands to uses incompatible with long-term food production) and Guideline 5.10 (federal actions will consider local, regional and provincial land-use plans and zoning). The resulting CRTC decision, which required the applicant to make every effort to satisfy local land use and zoning requirements before proceeding, supported the FPLU, both specifically in the Town of Lincoln case, and more generally for future CRTC decisions.

v) Training Modules

For certain departments and agencies, the use of training modules and seminars may be appropriate to alert them to FPLU concerns. Examples of such agencies include **Treasury Board**, **Finance** and **Privy Council**.

B) Guideline Interpretation and Implementation Procedures

One of the difficulties of implementing the FPLU is bridging the gap between the generality of the policy guidelines and the practical application of those guidelines. Program managers need guideline interpretation and implementation procedures which will enable them to effectively apply the Policy.

In early 1987, the ICL began to design guideline elaborations for three of the ten guidelines. The three were: Forest Lands; Heritage Lands; and Local, Regional and Provincial Concerns. These were selected as representing the three general types of guidelines - resource lands, conservation lands, and land planning, respectively. Consultation with various land use experts in government and academia as well as discussions with five provinces lead to a draft concept for a FPLU guidelines implementation manual for federal program managers.

In December 1987, the implementation process for the remaining seven guidelines was drafted and consultations with federal and provincial/territorial officials, as well as the pilot testing of the manual with federal program managers, were well in progress. The completed manual will be distributed to program managers throughout the federal government.

C) Federal-Provincial/Territorial Liaison

Effective land use policy requires cooperation and coordination between the federal and provincial/territorial governments. The **Canada Committee on Land Use (CCLU)** is one means of federal-provincial/territorial liaison on land use issues of national concerns. The Committee comprises senior (ADM level) representatives from all provinces and territories and the federal government, and is served by a federal Secretariat. The CCLU meets annually to provide a federal-provincial/territorial consultative forum for information exchange.

In 1987, the CCLU met in Edmonton with full national representation with the addition of members from the two territories. Discussions included:

- reports ranging from current land use issues to new legislation and policies;
- the endorsement of a framework for wetland policy and the need for a national wetlands evaluation system;
- support for the development of a Federal Wetlands Policy which would demonstrate leadership in developing a Canada-wide approach to wetland conservation; and
- selecting a future national issue, namely, an Environment/Economy focus on the integration of tourism and recreation related to multi-sectoral resource management.

The next CCLU meeting will be held in Ottawa in October, 1988.

THE COMING YEARS: A LOOK AHEAD

i) Policy Revision

It has been seven years since the Federal Policy on Land Use was adopted by Cabinet. During that period, a number of departments and provinces have suggested possible revisions to the Policy. The FPLU will be reviewed by the ICL over the next two to three years to consider revisions. Comprehensive interdepartmental and federal-provincial/territorial discussions will be carried out before changes are recommended. To date, at least four areas have been identified where additions or changes to the Policy should be considered. They are:

Land for energy: There appears to be a requirement for a guideline with respect to land needed for the extraction, production and/or transportation of energy.

Wetland guideline: Increased federal and federal-provincial/territorial interests in wetlands have highlighted the importance of these lands in the achievement of a wide range of national environmental, economic and social goals. Therefore, the development of a FPLU wetland guideline related directly to the development of a federal wetland policy appears warranted. This would ensure heightened attention to the wetland impact of all federal program and policy decisions.

Habitat guideline: With the increased emphasis on habitat conservation and protection, the existing FPLU guideline on Habitats should be broadened to include all habitats of flora and fauna.

Land management: The FPLU guidelines have focussed primarily impacts of land allocation as they influence other land using sectors. In addition to infringement on land with the capability for other uses, it would appear that attention is also required to the impact of federal activities on the management of particular land uses. It is becoming increasingly evident that federal subsidy programs, regulations and research have both positive and negative influences on land management. The development of a complementary policy section on soil quality and land management, for example, would reinforce the existing allocation-related guidelines.

In 1988, initial work will continue in each of these four areas leading towards a formal revision and updating of the FPLU in the near future. Other subject matters of a complementary nature to the existing guidelines are the Archaeology Policy of DOC, the Fish Habitat Policy of DFO and the Federal Policy on Wetland Conservation.

With respect to the implementation of the Policy, advice of the provinces and territories will be sought regarding what constitutes high quality lands for various uses. Such advice will be sought early in the process of revising the Land Use Guidelines.

ii) Liaison with Interdepartmental Committees

With the increased attention being given to multiple resource planning, opportunities should be examined for greater liaison and support between the ICL and other interdepartmental committees such as the Interdepartmental Committee on Water. For example, attention should be given to opportunities for the management of land to support the enhancement of water quantity and quality objectives. Specific opportunities could be identified where federal policy instruments can be used to influence land management in support of goals of the Federal Water Policy, Fish Habitat Policy, Archaeology Policy, etc.

iii) Environment and the Economy

Following the "Our Common Future" report of the Brundtland World Commission on Environment and Development, which highlighted links between environment and the economy, and the subsequent "Report of the National Task Force on Environment and Economy", to the Canadian Council of Resource and Environment Ministers attention has been focussed on the use of federal economic policy instruments and programs to achieve environmental goals. Specific attention will be given to utilizing the model provided by FPLU implementation in various departments as a means to further Environment/Economy Integration. Similarly, an independent report may be commissioned to examine the potential to use the FPLU and the related ICL and CCLU Committees to aid in the achievement of the objectives of the Environment/Economy

Integration initiative. In particular, the report could address the relationship between the coordination of complementary federal, provincial and territorial land use policies and instruments and conservation strategies.

iv) Canadian Environmental Protection Act (CEPA)

Upon proclamation of CEPA, particular attention should be given to the identification of links and the adaptation and utilization of existing implementation and review mechanisms to achieve common objectives of CEPA and FPLU as they relate to the use, management and conservation of the land resources.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES TERRES

RAPPORT ANNUEL DE 1987

PRÉPARÉ PAR LE
SECRÉTARIAT DU CIT
CONSERVATION ET PROTECTION
ENVIRONNEMENT CANADA

AVRIL 1988

Si vous désirez recevoir des copies additionnelles
de ce rapport, contactez:

Le Secrétariat du CIT
Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3
(819) 994-5159

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Le comité interministériel des terres (CIT)	
Activités du CIT en 1987	2
A) Mise en œuvre ministérielle de la Politique fédérale sur l'utilisation des terres (PFUT) dans les ministères	2
i) Programmes ayant une incidence sur l'utilisation des terres	2
ii) Politiques et stratégies	3
iii) Processus ministériels d'examen environnemental préalable	4
iv) Guide des directives	5
v) Modules de formation	6
B) Procédures de mise en oeuvre et d'interprétation des directives	7
C) Rapports fédéraux-provinciaux ou territoriaux	7
Les années à venir : un regard tourné vers l'avenir	8
i) Modification de la politique	8
ii) Liens avec les comités interministériels	9
iii) Environnement et économie	9
iv) Loi canadienne sur la protection de l'environnement	9

LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES TERRES

En 1980, le cabinet a créé le comité interministériel des terres chargé de la mise en oeuvre de la Politique fédérale sur l'utilisation des terres (PFUT) et de la coordination des discussions fédérales-provinciales et territoriales sur l'utilisation des terres. Le CIT relève de l'honorable Tom McMillan, ministre de l'Environnement, et responsable de la PFUT. Mme Lorette Goulet, sous-ministre adjoint, Conservation et protection, Environnement Canada est présidente du CIT.

La PFUT oriente les activités du gouvernement fédéral et leurs effets sur l'utilisation de terres publiques et privées du Canada. Le but de la politique est de veiller à ce que les politiques et programmes fédéraux contribuent à une saine utilisation des ressources en terres du Canada. Tous les ministères et organismes fédéraux sont tenus d'adopter la PFUT et d'en tenir compte lors de l'élaboration, de la mise en oeuvre et de la gestion de leurs politiques et programmes.

Siègeant au sein du comité, sont des représentants des ministères et organismes dont les activités ont le plus d'incidences sur les terres et l'utilisation des terres du Canada.

Environnement Canada (président et secrétaire)
Agriculture Canada
Service canadien des forêts
Société canadienne d'hypothèques et de logement
Énergie, Mines et Ressources Canada
Ministère des Finances
Pêches et Océans Canada
Affaires indiennes et du Nord canadien
Ministère de la Défense nationale
Travaux publics Canada
Ministère de l'Expansion industrielle régionale
Sciences et Technologie
Transports Canada
Conseil du Trésor

Les ministères n'étant pas membres du comité peuvent assister aux réunions lorsque l'ordre du jour comporte des points touchant leurs activités en matière d'utilisation des terres. Les services de secrétariat sont assurés par la Direction du développement soutenu, Service canadien de la faune, Environnement Canada.

ACTIVITÉS DU CIT EN 1987

Le CIT doit donner des conseils sur la mise en oeuvre, l'efficacité et la modification de la PFUT. En 1987, les activités du CIT ont porté principalement sur l'identification et l'évaluation des programmes fédéraux ayant une incidence directe ou indirecte sur l'utilisation des terres du Canada et sur l'élaboration des modes d'application de la politique. Le CIT est responsable des trois points suivants :

A) **Mise en oeuvre de la PFUT dans les ministères** - par le biais des processus opérationnels existants, intégrer la mise en oeuvre de la PFUT aux étapes de planification et de développement des activités de chaque ministère;

B) **Procédures de mise en oeuvre et d'interprétation des directives** - expliquer aux gestionnaires de programme comment mettre en oeuvre les directives de la PFUT;

C) **Rapports fédéraux-provinciaux ou territoriaux** - consolider les liens fédéraux-provinciaux ou territoriaux relativement à l'utilisation des terres.

Voici les points saillants des réalisations dans ces trois domaines au cours de la dernière année.

A) Mise en oeuvre ministérielle de la PFUT dans les ministères

En raison de la vaste gamme d'activités fédérales susceptibles d'avoir des incidences sur les ressources en terres, la PFUT devra être appliquée de plusieurs façons. Il pourrait y avoir par exemple, modification ou élaboration de politiques, stratégies et programmes ou alors élaboration de procédures spécifiques d'examen et de mesures d'approbation des projets.

i) Programmes ayant une incidence sur l'utilisation des terres

En 1987, une recherche visant à identifier les programmes fédéraux susceptibles d'avoir des effets (tant négatifs que positifs d'après la PFUT) sur l'utilisation des terres au Canadaa été complétée. Cette recherche a permis de repérer et de décrire une centaine de programmes fédéraux risquant le plus d'influencer les ressources en terres du pays. Au cours de l'année financière 1987-1988, les dépenses reliées à ces cent programmes se sont chiffrées à plus de 9,7 milliards de dollars, soit le quart des dépenses discrétionnaires du gouvernement fédéral (par opposition aux dépenses législatives). L'envergure de ces dépenses souligne le rôle important de la PFUT au chapitre des politiques et programmes fédéraux et de la gestion des terres fédérales qui doivent déboucher sur une utilisation judicieuse des ressources en terres du pays. L'objectif de la politique complète également l'initiative environnement/économie, en ce sens qu'elle favorise le développement durable des ressources du Canada, élément essentiel de notre santé économique.

Les conclusions et les analyses individuelles des programmes figurent dans un rapport du CIT intitulé "Programmes fédéraux pouvant influer de façon marquée sur les ressources en terres du Canada". Le rapport sert à sensibiliser davantage les organismes fédéraux à la PFUT.

La politique de contingentement des livraisons de la Commission canadienne du blé est un exemple d'un programme pouvant avoir des incidences considérables sur les terres du Canada. En juin 1987, la Commission canadienne du blé a créé un comité chargé de revoir le système de contingentement des livraisons. Ce système fondé sur la superficie a fait l'objet de critiques parce qu'il favorisait des pratiques de cultures sur jachère dommageables pour les terres, limitait les terres consacrées à la culture fourragère, négligeait les différences de productivité des terres des Prairies et encourageait les fermiers à cultiver des terres peu productives qui, dans certains cas, constituent des habitats fauniques de qualité. Pour appuyer la PFUT, Environnement Canada a recommandé d'abandonner le système fondé sur la superficie pour adopter un système fondé sur l'inventaire des céréales. Ce changement permettrait de préserver des habitats fauniques et d'inciter les agriculteurs des Prairies à prendre de meilleures décisions en matière de gestion des terres.

ii) Politiques et stratégies

En 1987, le ministère des Communications, en collaboration avec le CIT, a entrepris l'élaboration d'une **politique fédérale sur les ressources archéologiques** relevant du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral s'entend sur ce point avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Dès les premières étapes d'élaboration de la politique proposée, le CIT a été consulté pour s'assurer que la PFUT serait appliquée aux terres fédérales à valeur patrimoniale. L'examen officiel d'un document de travail représentait une grande partie du processus de consultation interministériel. Le cabinet devrait approuver la politique en 1988.

Le rapport de l'enquête Pearse "Vers un renouveau" a amené Environnement Canada à créer un groupe de travail interministériel chargé de rédiger la **Politique fédérale relative aux eaux.** Au cours du processus de consultation, le CIT a veiller à ce que la politique proposée complète la PFUT en ce qui a trait aux liens terre-eau et à assurer la coordination et la liaison entre le CIT et le comité interministériel de l'eau. Le 4 novembre 1987, la politique fédérale relative aux eaux a été diffusée.

Pêches et Océans Canada a déjà fait paraître sa **Politique de gestion des habitats du poisson.** Le CIT a participé au processus de consultation menant à l'élaboration de cette politique compatible avec la PFUT au plan du contenu, de l'approche et de l'intégration des habitats du poisson avec les autres utilisations des terres.

Le **Plan nord-américain de gestion de la sauvagine** comprend un projet conjoint relatif aux habitats des Prairies qui vise à améliorer les habitats de la sauvagine dans les Prairies du Canada. Ce projet dispose d'un budget d'un milliard de dollars réparti sur quinze ans. Les dépenses à l'échelle du continent seront de l'ordre de 1,5 milliards de dollars. Le projet conjoint

a pour but l'amélioration de la qualité des milieux humides et du couvert de nidification des hautes terres touchés par l'intensification de l'agriculture. Un des objectifs est la modification des pratiques de conservation de l'eau et du sol des agriculteurs pour mettre en valeur les habitats de la sauvagine. Cela pourrait entraîner des répercussions considérables sur les pratiques de gestion et d'utilisation des terres. Le Plan pourrait affecter le secteur de l'agriculture, surtout s'il offre d'autres sources de revenu à quelques agriculteurs. Le CIT par le biais de ses activités a pu assurer la liaison initiale pour l'élaboration du plan et a tenu les ministères au courant de la situation.

iii) Processus ministériels d'examen environnemental préalable

Étant donné que la nature des projets varie d'un ministère à l'autre, tout comme les incidences environnementales et les répercussions sur l'utilisation des terres, chaque ministère conçoit et met en oeuvre des procédures quelque peu différentes. Le CIT veille à ce que ces procédures comprennent l'examen des effets de projets sur l'utilisation des terres. Les ministères qui ont entrepris des activités liées à des projets précis dans des lieux donnés sont tenus d'employer des procédures d'examen.

Le **ministère des Travaux publics (MTP)** et le **ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR)** ont été les premiers à modifier leurs procédures d'examen pour y intégrer la PFUT et à rajouter l'ensemble des clauses sur l'utilisation des terres à leurs processus d'évaluation pour certains de leurs programmes. Le MTP a modifié l'ensemble de ses procédures d'examen de programmes de gestion des biens immobiliers et des propriétés afin qu'elles reflètent les préoccupations découlant de la PFUT. EMR a changé ses processus et, après consultation auprès du CIT, prendra des mesures afin que ces gestionnaires de projet étudient les répercussions sur l'utilisation des terres.

Plusieurs autres ministères ont conçu des procédures d'examen de projet à partir de la PFUT. **Environnement Canada** a rédigé l'ébauche d'un document décrivant le rôle du Ministère en matière d'examen de ses propres programmes et de diffusion d'information et de conseils aux autres organismes sur les procédures d'examen. Les questions concernant l'utilisation des terres de même que les exigences de la PFUT sont analysées dans le contexte d'autres politiques fédérales. EC concevra de nouvelles procédures d'examen ou modifiera les procédures de divers services (Conservation et protection, Parcs, Environnement atmosphérique).

Le **ministère des Pêches et Océans** a mis au point un guide et un processus d'examen pour les projets affectant les ports pour petits bateaux qui tiennent compte tant de la PFUT que des clauses d'utilisation des terres et les intègrent à tous les aspects du processus et du questionnaire d'examen. Les effets des projets sur les terres environnantes ainsi que les incidences de l'acquisition et de l'aliénation des terres seront dorénavant pris en considération. Deux fois par année, le CIT recevra de la documentation sur les incidences des projets. Le texte intégral de la PFUT fait partie du guide d'examen.

Le **ministère de la Défense nationale** est présentement à revoir son ordonnance administrative des Forces canadiennes (OAFC 36-50 Protection de l'environnement) afin d'y intégrer des points découlant de la PFUT.

Le **Service canadien des forêts** du ministère de l'Agriculture a élaboré des directives sur l'examen environnemental des activités des programmes, directives qui ne traitent pas encore de l'utilisation des terres. On tente, par l'entremise du CIT, d'y ajouter des aspects liés à la PFUT.

D'autres ministères et organismes, comme **Transports Canada, les Affaires indiennes et du Nord canadien, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Agriculture Canada** sont à concevoir des procédures d'examen pour la mise en oeuvre de la PFUT. Si les gestionnaires de programmes prennent en considération les effets des politiques, programmes et projets fédéraux sur l'utilisation des terres, il deviendra alors possible d'atteindre le but visé par la PFUT, à savoir une utilisation judicieuse des ressources en terres du Canada par le gouvernement fédéral. Au cours des dernières années, le CIT a réalisé des progrès énormes sur ce plan.

iv) Guides des directives

Les procédures d'examen conviennent bien aux ministères dont le travail comprend des projets distincts dans des endroits précis, mais elles sont moins appropriées pour les ministères qui s'occupent des politiques, des ententes fédérales-provinciales ou territoriales ou des programmes financiers. Dans certains cas, les gestionnaires de programme peuvent étudier les incidences de l'utilisation des terres pendant les étapes de planification et de mise en oeuvre de leurs programmes en consultant les guides de leur ministère. Les directives ministérielles ou les guides d'administration donnent généralement des lignes de conduite destinées aux gestionnaires de programme qui y trouvent également les procédures, limites et considérations à appliquer pour s'acquitter des tâches ministérielles. Par conséquent, si les modalités de la PFUT figurent dans ces documents, à titre de facteurs à inclure dans la planification des programmes, les gestionnaires seront non seulement informés de leur existence, mais disposeront aussi des autorisations nécessaires pour apporter des changements aux programmes en vue d'y intégrer l'utilisation des terres.

L'ancien **ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR)** , par exemple, a très bien réussi l'intégration de la PFUT dans ses manuels. Le CIT, en collaboration avec le MEIR, a élaboré des énoncés de politique sur les terres qui paraîtront dans le guide utilisé par tous les gestionnaires pour autoriser programmes ou projets. L'approbation définitive sera probablement accordée après le remaniement ministériel.

On peut citer comme exemple précis des incidences de l'inclusion de la PFUT à un manuel des directives, le cas des programmes fédéraux-provinciaux de développement économique. Depuis quelques temps, les répercussions environnementales du drainage agricole financé par le biais de programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés soulèvent des inquiétudes. Le CIT a pris des mesures pour améliorer le processus d'étude afin que le gouvernement fédéral ne contribue qu'aux programmes de drainage agricole sans danger pour l'environnement. Fondé sur l'intervention du CIT, le MEIR s'est engagé à ce que toutes nouvelles ententes de partage des frais liées au drainage agricole

comportent des procédures adéquates d'examen économique et environnemental. De plus, le CIT, par l'entremise d'Environnement Canada, a discuté dernièrement du drainage agricole sans danger pour l'environnement avec le gouvernement de l'Ontario. Au cours de ces discussions, il est ressorti clairement que toute nouvelle entente fédérale de financement du drainage reposerait d'abord sur des études de l'aspect biophysique et rentabilité de l'ensemble des programmes de drainage et, au besoin, de projets distincts de drainage.

Le développement économique tend actuellement vers l'intégration de l'économie et de l'environnement (IE/E), bien servie par la PFUT. Les clauses sur l'utilisation des terres de la politique correspondent aux objectifs clés de développement soutenu et de qualité environnementale présentés par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement et par le groupe de travail national sur l'environnement et l'économie. Le **ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien** a inclut l'IE/E à ses ententes fédérales-territoriales. Les ententes auxiliaires conclues en vertu de l'entente de développement économique des Territoires du Nord-ouest stipulent maintenant que les projets doivent comporter l'intégration réussie des aspects économiques et environnementales de l'utilisation des terres exprimés dans la PFUT.

Le **ministère des Communications** envisage également d'appliquer la PFUT à son processus de demande de construction de tours de transmission. C'est dans cet optique que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a tenu des audiences sur la construction de tours de transmissions sur les terres de culture spécialisée de la péninsule de Niagara. Avant les audiences, le CIT avait informé le CRTC de la PFUT et lui avait expliqué que celle-ci s'applique à tous les programmes et politiques fédéraux, y compris aux règlements. Le CIT avait mis l'accent sur la directive 5.2 (minimiser la conversion de terres agricoles à potentiel élevé à des usages incompatibles avec la production à long terme d'aliments) et la directive 5.10 (les mesures fédérales doivent tenir compte des plans locaux, régionaux et provinciaux de zonage et d'utilisation des terres) de la PFUT. Le CRTC décida donc que le requérant tente, dans la mesure du possible, de respecter les exigences locales de zonage et d'utilisation des terres avant d'entreprendre des travaux, ce qui confirmait l'appui accordé à la PFUT, tant dans le cas précis de la ville de Lincoln que dans le cas plus général des décisions futures du CRTC.

v) Modules de formation

Il convient d'avoir recours aux modules de formation et aux séminaires pour informer certains ministères et organismes des questions liées à la PFUT dont, entre autres, le **Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Conseil privé.**

B) Procédures de mise en oeuvre et d'interprétation des directives

Pour mettre en oeuvre la PFUT, il faut combler l'écart entre le caractère général des directives et l'aspect pratique de l'application de ces dernières. Les gestionnaires de programme ont besoin de procédures de mise en oeuvre et d'interprétation des directives qui leur permettent d'appliquer la politique avec efficacité.

Au début de 1987, le CIT a entrepris de donner des détails sur trois des dix directives, à savoir celles sur les terrains forestiers, les terres du patrimoine et les intérêts locaux, régionaux et provinciaux, choisies parce qu'elles touchent trois sujets distincts, notamment les zones à exploiter, les zones de conservation et la planification des terres. La consultation de divers spécialistes de l'utilisation des terres du gouvernement et du milieu universitaire ainsi que des discussions avec cinq provinces ont débouché sur un manuel de mise en oeuvre des directives de la PFUT destiné aux gestionnaires fédéraux de programme.

En décembre 1987, on avait commencé l'élaboration du processus de mise en oeuvre des sept autres directives, entrepris de consulter les agents fédéraux et provinciaux ou territoriaux et fait l'essai du manuel auprès des gestionnaires fédéraux de programme. Le manuel définitif sera diffusé aux gestionnaires de programme du gouvernement fédéral.

C) Rapports fédéraux-provinciaux ou territoriaux

Toute mise en oeuvre efficace de la politique sur l'utilisation des terres nécessite un degré élevé de collaboration et de coordination entre les divers paliers de gouvernement. Le **Comité canadien sur l'utilisation des terres** sert de lien entre le gouvernement fédéral, les provinces ou les territoires pour les questions d'utilisation des terres d'intérêt national. Le comité est composé de cadres supérieurs (niveau du sous-ministre adjoint) du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux. Il dispose des services d'un secrétariat fédéral. Le CCUT se réunit une fois par année pour assurer une consultation fédérale-provinciale-territoriale en vue de l'échange d'information.

En 1987, des représentants des deux territoires se sont joints au CCUT réuni en séance plénière à Edmonton pour discuter des points suivants :

- comptes rendus sur les questions courantes touchant l'utilisation des terres, nouvelles lois et politiques;
- adoption d'un cadre pour la politique sur les milieux humides et la nécessité de mettre sur pied un système national d'évaluation des milieux humides;
- appui accordé à l'élaboration d'une politique fédérale sur les milieux humides pour démontrer la direction à prendre pour concevoir une approche nationale à la conservation des milieux humides; et

- sélection d'un nouveau point d'intérêt national, à savoir l'intégration de l'aspect environnement-économie aux éléments tourisme et loisirs liés à la gestion multi-sectoriel des ressources.

La prochaine réunion du CCUT aura lieu à Ottawa en octobre 1988.

LES ANNÉES À VENIR : UN REGARD TOURNÉ VERS L'AVENIR

i) Modification de la politique

Le cabinet a adopté la Politique fédérale sur l'utilisation des terres il y a sept ans. Depuis lors, nombre de ministères et de provinces ont proposé des modifications. Le CIT étudiera la PFUT au cours des deux ou trois prochaines années. Des discussions approfondies, tant au plan interministériel qu'au plan fédéral-provincial ou territorial, seront tenues avant de recommander des changements. À ce jour, quatre domaines au moins ont fait l'objet d'ajouts et de modifications, à savoir :

Terres consacrées à l'énergie : Il y aurait lieu de rédiger une directive sur les terres nécessaires à l'extraction, à la production et au transport d'énergie.

Directive sur les milieux humides : Le fait que les administrations fédérales, provinciales et territoriales manifestent de plus en plus d'intérêt pour les milieux humides souligne l'importance de ces milieux dans la réalisation de nombreux buts nationaux tant environnementaux, économiques que sociaux. Par conséquent, l'élaboration d'une directive sur les milieux humides découlant de la PFUT, mais directement liée à l'élaboration d'une politique fédérale sur les milieux humides semble justifiée. On mettrait ainsi l'accent sur les incidences que les politiques et programmes fédéraux peuvent avoir sur les milieux humides.

Directive sur les habitats : Dans le contexte de l'intérêt accru soulevé par la conservation et la protection des habitats, il conviendrait d'élargir la directive de la PFUT sur les habitats afin d'y inclure tous les habitats de la flore et de la faune.

Gestion foncière : Étant donné que les directives de la PFUT influent sur les autres secteurs d'utilisation des terres, celles-ci traitent avant tout des affectations de terres. Outre l'aspect restriction de l'utilisation potentielle à d'autres fins, il faudrait également étudier l'impact des activités fédérales sur la gestion des utilisations à des fins particulières. Il est de plus en plus évident que les programmes de subvention, la recherche et les règlements du gouvernement fédéral ont des incidences positives et négatives sur la gestion des terres. L'élaboration d'une section complémentaire sur la qualité des sols et la gestion des terres viendrait consolider les directives existantes sur les affectations.

En 1988, les travaux préliminaires se poursuivront dans les quatre domaines pré-cités dans le cadre de la révision et de la mise à jour officielle de la PFUT. Les directives existantes seront complétées par d'autres politiques dont la politique sur l'archéologie du ministère des Communications, la politique sur les habitats du poisson de Pêches et Océans Canada et la politique fédérale sur la conservation des milieux humides.

Quant à l'aspect mise en oeuvre de la politique, on demandera l'avis des provinces et des territoires sur ce qui constitue des terres de qualité supérieure à utilisations diverses, au cours des premières étapes de révision des directives sur l'utilisation des terres.

ii) Liens avec les comités interministériels

Compte tenu de l'intérêt accru accordé à la planification intégrée des ressources, il faudrait envisager d'autres façons de resserrer les liens entre le CIT et les autres comités interministériels, dont le comité interministériel de l'eau. Il faudrait par exemple s'arrêter aux modes de gestion des terres pouvant appuyer les objectifs d'amélioration de la quantité et de la qualité de l'eau. On pourrait identifier les possibilités précises où les instruments d'intervention fédéraux pourraient servir à orienter la gestion des terres de façon à soutenir les buts de la politique fédérale de l'eau, de la politique sur les habitats du poisson, de la politique sur l'archéologie, etc.

iii) Environnement et économie

Suite à la présentation du rapport Brundtland "Notre avenir à tous" à la Commission mondiale sur l'environnement et le développement qui soulignait les liens entre l'environnement et l'économie et du rapport ultérieur du groupe national de travail sur l'environnement et l'économie au Conseil canadien des ministres de l'environnement et des ressources, on s'est attardé à l'emploi des programmes et instruments d'intervention économique fédéraux pour atteindre les buts environnementaux. On examinera aussi comment adapter le mode de mise en oeuvre de la PFUT dans les divers ministères pour faire avancer l'intégration environnement-économie. Parallèlement, un organisme de l'extérieur sera peut-être appelé à rédiger un rapport sur l'emploi de la PFUT, du CIT et du CCUT pour atteindre les objectifs du projet d'intégration environnement-économie. Le rapport pourrait traiter plus particulièrement de la coordination des instruments et politiques complémentaires tant fédérales, provinciales que territoriales sur l'utilisation des terres et des stratégies de conservation.

iv) Loi canadienne sur la protection de l'environnement

Lors de l'adoption de la Loi, le CIT devrait identifier les liens de même qu'évaluer l'adaptation et l'utilisation des mécanismes d'examen et mise en oeuvre afin d'atteindre les objectifs communs de la Loi avec ceux de la PFUT relativement à l'utilisation, la gestion et la conservation des ressources terres.